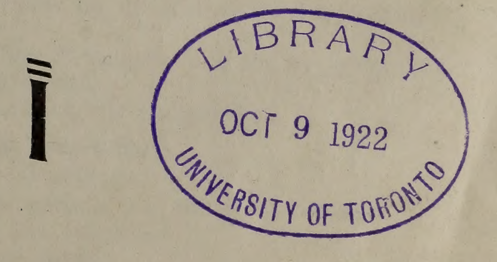
Massnahmen der Reichsregierung auf dem Gebiete der Arbeiterversicherung während des Krieges.

Systematische Darstellung auf Grund
der Akten des Reichsamt des Innern.

Inaugural-Dissertation
zur
Erlangung der staatswissenschaftlichen Doktorwürde
der
Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät
an der Universität zu Greifswald
vorgelegt
von

Erwin Bechter
Kandidat der Staatswissenschaften aus Berlin.

1920.



Berichterstatter:

Prof. Dr. W. Kähler

Der nachfolgende ausgewählte Teil der Dissertation wird mit Genehmigung der Fakultät gedruckt.

Inhalt.

Abschnitt III.

Rechtsanpassung an den Krieg.

d. Verlängerung der Verjährungsfrist rückständiger Beiträge.
e. Anträge auf Beitragsrückerstattung von den Hinterbliebenen im Felde gefallener Versicherter.

Kapitel 3. Versicherungsrechtliche Stellung der Heimarbeiter.

Kapitel 4. Versicherung von Ausländern im Inland.

a. Gleichstellung der aus den besetzten Gebieten, insbesondere Russisch-Polen, stammender Arbeiter mit den inländischen Arbeitern hinsichtlich des Unfallrentenanspruchs.
b. Einbeziehung der sich seit Kriegsbeginn in Deutschland befindcnden Arbeiter feindlicher Staatsangehörigkeit in die Krankenversicherung.
c. Ausdehnung der Kranken- und Unfallversicherung auf die während des Krieges nach Deutschland gekommenen Angehörigen feindlicher Staaten.
d. Einbeziehung der sich in Deutschland befindenden Angehörigen feindlicher Staaten in die Unfallversicherung.
e. Versicherungsrechtliche Stellung der Zivilgefangenen feindlicher Staatsangehörigkeit.
f. Versicherung der Kriegsgefangenen.

Kapitel 5. Versicherung deutscher Arbeiter im Ausland.

a. Versicherung in Ausstrahlungen der inländischen Betriebe.
b. Ausdehnung der Krankenversicherung auf die Betriebe deutscher Unternehmer im Auslande.
   1. Besetztes Gebiet.
      a. Versicherte, die von deutschen Unternehmern für Zwecke der Heeresverwaltung beschäftigt werden.
      b. Versicherte, die in einem unmittelbaren Beschäftigungsverhältnis zur Heeresverwaltung stehen.
   2. Unbesetztes Gebiet.

Abschnitt IV.

Verhältnis der Arbeiterversicherung zum vaterländischen Hilfsdienst.

Kapitel 1. Verordnung über die Versicherung der im vaterländischen Hilfsdienst Beschäftigten.

a. Allgemeine Vorschriften.
b. Krankenversicherung.
c. Unfallversicherung.
d. Invaliden- und Hinterbliebenenversicherung.
e. Schlußvorschriften.

Kapitel. 2 Bestimmungen des Reichskanzlers.

a. Auf dem Gebiet der Invaliden- und Hinterbliebenenversicherung.
b. Auf dem Gebiet der Unfallversicherung.

Kapitel 3. Versicherungsrechtliche Wirkungen der Aufhebung des Hilfsdienstgesetzes.

Abschnitt V.

Versicherungsrechtliche Stellung des Personals der freiwilligen Krankenpflege hinsichtlich der Invalidenversicheung,

Abschnitt VI.

Beschädigtenfürsorge.

Kapitel 1. **Aufwendungen der Versicherungsträger für die Kriegsbeschädigtenfürsorge.**

Kapitel 2. **Versicherungsrechtliche Stellung der Kriegsbeschädigten.**

Kapitel 3. **Erhöhung der Bezüge der Rentenempfänger.**

a. Gewährung von Teurungszulagen zu den Renten.
   1. Die Gewährung von Zulagen an Empfänger einer Invaliden- Witwen- oder Witwerrente aus der Invalidenversicherung.
   2. Die Gewährung von Zulagen zu Verletztenrenten aus der Unfallversicherung.
   3. Die Gewährung von Zulagen an Empfänger einer Altersrente aus der Invalidenversicherung.

b. Weitergewährung von Zulagen zu Verletzten-, Invaliden-, Witwen- oder Witwerrenten.

c. Erhöhung der Waisenrente.

Kapitel 4. **Gewährung von Sterbegeld und Hinterbliebenenrenten bei Gesundheitsschädigung durch Munitionsstoffe.**

Abschnitt VII.

Stellung der Reichswochenhilfe im Rahmen der Arbeiterversicherung.

Kapitel 1. **Begrenzung der Wochenhilfe auf den Kreis der gegen Krankheit versicherten Personen.**

Kapitel 2. **Ausdehnung der Wochenhilfe auf die Frauen der Schiffsbesatzungen deutscher Seefahrzeuge und auf die von der Versicherungspflicht auf Antrag des Arbeitgebers befreiten.**

Kapitel 3. **Erweiterung der Wochenhilfe auf die Ehefrauen aller minderbemittelten Kriegsteilnehmer.**

Kapitel 4. **Erhaltung der Anwartschaft auf Wochenhilfe bei Sanitäts- und ähnlichen Diensten weiblicher Versicherter.**

Kapitel 5. **Anspruch der Kapitulanten auf Wochenhilfe für uneheliche Kinder**

Kapitel 6. **Ausdehnung der Wochenhilfe auf die unehelichen Kinder, deren Vater Kriegsteilnehmer ist.**

Kapitel 7. **Erhöhung des Wochengeldes.**

Kapitel 8. **Gewährung von Wochenhilfe aus Anlaß des vaterländischen Hilfsdienstes.**

Kapitel 9. **Ausdehnung der Wochenhilfe auf die land- und forstwirtschaftlichen Arbeiterinnen, die ermäßigte oder keine Beiträge zur Krankenkasse zahlten.**

Kapitel 10. **Überleitungsbestimmungen für den Abbau der rKiegswochenhilfe.**

Abschnitt VIII.

Herabsetzung der Altersgrenze bei der Altersrente.

Quellenverzeichnis.

I. Akten des Reichsamt des Innern.

II. Gedruckte Quellen.

Denkschrift über wirtschaftliche Maßnahmen aus Anlaß des Krieges vom 23. November 1914.

Zweiter bis elfter Nachtrag zur Denkschrift vom 23 November 1914.

Denkschrift über die seit dem 9. November 1918 auf dem Gebiete der Sozialpolitik getroffenen gesetzgeberischen und sonstigen wichtigeren Maßnahmen vom 21. März 1919.

Denkschrift über die Vermögenslage der Invaliden- und Hinterbliebenenversicherung am 1. Januar 1914 vom 24. August 1915.

Denkschrift für die Nationalversammlung von Reichsarbeitsminister Bauer: Arbeitsrecht und Arbeiterschutz.

Monatsschrift für Arbeiter- und Angestelltenversicherung. Jhrg. 1915.

Amtliche Nachrichten des Reichsversicherungsamtes. Jhrg. 1914-1919.

Reichsausschuß für Kriegsbeschädigtenfürsorge: Zusammenstellung der für die Organe der Kriegsbeschädigtenfürsorge hauptsächlich in Betracht kommenden Bestimmungen des sozialen Versicherungsrechts. Heft 72.

Statistisches Jahrbuch für das deutsche Reich. Jhrg. 1914.
" " " " " " " 1916.

Drucksachen des Bundesrats.

Reichsgesetzblätter.

Handbuch der Unfallversicherung. Bd. 1.

Vorwort.

Der große Krieg hat den bislang nicht immer voll erkannten Segen der Arbeiterfürsorge offenbar gemacht. Was von ihren Gegnern über ihre verweichlichenden und entnervenden Folgen und über die politische Enttäuschung, die sie bringen sollte, ins Feld geführt worden war, ist durch den Krieg widerlegt worden. Nicht eine Schwächung des deutschen Volkes hat ihre Einführung im Gefolge gehabt, sondern die Arbeiterfürsorge ist im Gegenteil vielmehr eine Quelle deutscher Kriegsbereitschaft gewesen. Im August 1914 folgte ein starkes, bis in den Kern gesundes Volk freudig dem Rufe seines Kaisers, und nirgends sah man vaterlandslose Arbeiterbataillone, wie die Bekämpfer der Arbeiterfürsorge befürchtet und unsere Feinde ringsherum wohl gehofft hatten.

Der Krieg hat sowohl durch die Einberufung der Arbeiter zum Heeresdienst als auch durch die fast gänzliche Unterbindung der Ein- und Ausfuhr und das Brachliegen ganzer Industriezweige tiefeingreifende Umwälzungen unseres gesamten Wirtschaftlebens gezeitigt. Bei der engen Verknüpfung der staatlichen Arbeiterversicherung mit der deutschen Volkswirtschaft mußten aber naturgemäß solche Umwälzungen auch einen schweren Rückschlag auf die Leistungen und Einrichtungen der Arbeiterversicherungen ausüben. Durch die Einberufungen Versicherter zum Heeresdienst gingen die Beitragseinnahmen zurück und gerade die günstigen Risiken fielen aus. Andererseits aber steigerten sich die Ausgaben der Versicherungsträger. Tod und Invalidität der Kriegsteilnehmer, das Wachsen der Unfallhäufigkeit infolge der Verwendung ungeübten Personals und die Vermehrung der Krankheitsfälle wegen der Knappheit und Verteuerung der Nahrungs- und Gebrauchsmittel, bedeutet für sie eine Erhöhung sowohl der finanziellen als auch der verwaltungstechnischen Leistungen. Und dazu mußte diese Mehrarbeit noch zu einer Zeit von den Versicherungsbehörden und den Versicherungsträgern geleistet werden, wo ihnen selbst viele Beamte und Aerzte durch Einberufung zum Heeresdienst genommen waren. Eine Vorsorge für die Behebung dieser außerordentlichen Schwierigkeiten durch das Gesetz war aber bis zum Ausbruch des Krieges nicht getroffen worden. Die deutsche Arbeiterversicherung war ganz Friedenswerk gewesen. So trat nunmer an die leitenden Stellen die schwierige Aufgabe heran, die Arbeiterversicherung für die Kriegszeit umzugestalten und ihre Einrichtungen und Leistungen den neuen Fürsorgebedürfnissen anzupassen.

Diese Aufgabe ist von den Versicherungsbehörden und den Versicherungsträgern im Verein mit der Reichsregierung in Angriff genommen worden. Ohne Stockung wurde während des ganzen Krieges von allen drei Versicherungszweigen der Geschäftsbetrieb fortgeführt und den Ansprüchen der Versicherten Genüge geleistet. Als ein handliches und wirksames Hilfsmittel in allen Gebieten der gesetzlichen Arbeiterversicherung hat sich hierbei der § 3 des Gesetzes über die Ermächtigung des Bundesrats zu wirtschaftlichen Maßnahmen usw. vom 4. August 1914 (Reichs-Gesetzbl. S. 327) erwiesen.

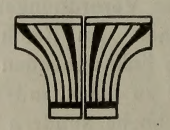
Er gab dem Bundesrat die Befugnis, während der Zeit des Krieges diejenigen gesetzlichen Maßnahmen anzuordnen, welche sich zur Abhilfe wirtschaftlicher Schädigungen als notwendig erweisen sollten. Nach einer ausdrücklichen Willenserklärung des Reichstags bezog sich diese Ermächtigung jedoch nicht auf eine Abänderung der sozialpolitischen Gesetze. Die Maßnahmen des Bundesrats durften also nicht über den Rahmen der Reichsversicherungsordnung hinausgehen. Das Bedürfnis hierfür war aber auch nur ein geringes, so gut bestand die immerhin noch junge Reichsversicherungsordnung die ihr durch den Krieg auferlegte Feuerprobe. Nur viermal sind während der ganzen vier Kriegsjahre Aenderungen des bestehenden Gesetzes vorgenommen worden. Drei hiervon fallen gleich in die erste Zeit nach Kriegsausbruch und wurden in jener denkwürdigen Sitzung des Reichstages vom 4. August 1914 beschlossen. Es sind dies das Gesetz, betreffend die Wahlen nach der Reichsversicherungsordnung (Reichs-Gesetzblatt, S. 348), das sich auf alle drei Versicherungsträger bezog, und die Gesetze, betreffend Erhaltung von Anwartschaften aus der Krankenversicherung (Reichs-Gesetzbl., S. 334-35) und betreffend Sicherung der Leistungsfähigkeit der Krankenkassen (Reichs-Gesetzbl. S. 337-38), die sich beide auf das Gebiet der Krankenversicherung beschränkten. Das vierte ist das Gesetz, betreffend Renten in der Invalidenversicherung, vom 12. Juni 1916 (Reichs-Gesetzbl. S. 525), das sowohl die Altersgrenze für die Altersrente auf das fünfundsechzigste Lebensjahr herabsetzte und die Invalidenrente beim Vorhandensein von Kindern unter fünfzehn Jahren und die Waisenrente erhöhte, als auch um zwei Pfennig erhöhte Wochenbeiträge zur Invalidenversicherung festsetzte.

Die Verordnungen des Bundesrats allein hätten jedoch trotz ihrer großen Zahl — es waren bis zum Ende des Jahres 1918 59 — nicht alle Schädigungen, die der Krieg den Versicherten brachte, von diesen abwenden können, zumal die Reichsregierung bei der Neuheit der Materie und bei der Schwierigkeit, einmal getroffene Anordnungen wieder rückgängig zu machen, zu glauben schien, sich bei Vorschlägen zu neuen Maßnahmen eine gewisse Zurückhaltung auferlegen zu müssen und nur die allgemein als notwendig anerkannten Regelungen treffen zu sollen. Das Gebiet der Kriegsfürsorge für die Versicherten wurde erst dadurch zu einem vollkommenen, daß sich, unter Führung des Reichsversicherungsamts, auch die Versicherungsbehörden und Versicherungsträger der durch den Krieg Betroffenen meist nach gegenseitiger Verständigung in wohlwollender Weise annahmen. Auch bedeutende finanzielle Aufwendungen wurden von den Versicherungsanstalten für die Kriegsfürsorge gemacht, wobei besonders der § 1274 der R. V. O. eine geeignete Handhabe bot, der Ausgaben zur Verhütung des Eintritts vorzeitiger Invalidität unter den Versicherten oder zur Hebung der gesundheitlichen Verhältnisse der versicherungspflichtigen Bevölkerung zu machen gestattete.

Wie erwähnt, ist eine gewisse Zurückhaltung der Reichsregierung bei Abänderungen oder Erlaß neuer Verordnungen auf dem Gebiete der Arbeiterversicherung nicht zu verkennen. Im Reichstage ist auch mit der Kritik hierüber insbesondere von den linksstehenden Parteien nicht gespart worden. Um jedoch ein gerechtes Urteil zu fällen, müssen wir uns immer vor Augen halten, daß nicht allein rein sachliche sondern auch politische Schwierigkeiten der Reichsregierung entgegenstanden. Die Materie war der Reichsregierung verhältnismäßig neu. Die Reichs-Versicherungsordnung, die ja noch nicht

lange in Kraft getreten war, hatte ihre Brauchbarkeit für alle vorkommenden Fragen noch nicht genügend beweisen können. Und so hatte man noch nicht immer in ausreichender Weise Erfahrungen sammeln können darüber, ob bei auftretenden Schwierigkeiten diese in der Reichs-Versicherungsordnung selbst begründet waren, oder die bemängelten Härten in den veränderten Kriegsverhältnissen ihre Erklärung fanden. In politischer Hinsicht hatte die Reichsregierung den mit der Fortdauer des Krieges immer dringender werdenden Wünschen der sozialdemokratischen Parteien die Wage zu halten mit der wirklichen Leistungsfähigkeit der Versicherungsträger. Einem Nachgeben gegenüber solchem Verlangen hielt die Reichsregierung besondere Vorsicht am Platze. Denn einmal bot es große Schwierigkeiten, die Leistungsfähigkeit der Versicherungsanstalten im Voraus zu erkennen, sodann war es auch unendlich schwierig, einmal gegebene Zugeständnisse später den Versicherten, die ja mit großer Mehrheit der großen Masse der linksgerichteten Arbeiterbevölkerung angehörten, wieder zu nehmen. Man hielt es daher regierungsseitig für ein Gebot der politischen Klugheit, allein schon der Möglichkeit in eine solche Lage zu kommen vorzubeugen. Der Zweck dieser Arbeit ist es nun, die wirklich vollzogenen Maßnahmen mit ihren Beweggründen darzustellen, zu zeigen, wie die Reichsregierung auf dem objektiv Notwendigen fußt und bemüht ist, alle politischen Strömungen auszuschalten. Für diese Darstellung stand dem Verfasser das einschlägige Aktenmaterial des Reichs-Arbeitsministeriums zur Verfügung. Die Quellen lagen in der Fülle der Akten sehr zerstreut und mußten mühselig zusammengetragen werden. Auch war trotz der großen Anzahl der Akten das Material nicht immer vollkommen und mußte durch andere Quellen ergänzt werden. Für den Fortgang der Arbeit war es ferner sehr stöhrend, daß sich die benötigten Akten häufig im Geschäftsgang des Ministeriums befanden, und längere Zeit verging, ehe sie wieder eingesehen werden konnten.

Der Stoff ist eingeteilt worden in die Kriegsmaßnahmen zur Sicherung der Leistungsfähigkeit der Versicherungsträger, in deren Verwaltungs- und ferner in deren Rechtsanpassung an den Krieg. Jede dieser drei Hauptabteilungen zeigt dann wieder die drei Versicherungsträger als Unterabteilungen und führt bei diesen aus, was auf derem besonderen Gebiete durch den Krieg angeordnet werden mußte. Als weitere Hauptabteilungen sind dann das Verhältnis der Arbeiterversicherungen zum Vaterländischen Hilfsdienst, die versicherungsrechtliche Stellung des Personals der Freiwilligen Krankenpflege in Hinsicht auf die Invalidenversicherung und die Beschädigtenfürsorge und die Reichswochenhilfe im Rahmen der Arbeiterversicherung dargestellt worden. Zum Schluß ist dann noch eingehend die Herabsetzung der Altersgrenze bei der Altersrente auf das 65. Lebensjahr, die gleichfalls in der Kriegszeit durchgefürt wurde, behandelt.



Lebenslauf.

Am 4. Dezember 1895 in Berlin geboren, evangelischer Konfession und preußischer Staatsangehörigkeit, erhielt ich meine Schulbildung im Dorotheenstädtischen Realgymnasium zu Berlin. Ostern 1914 legte ich daselbst die Reifeprüfung ab, worauf ich mich dem Studium der Rechts- und Staatswissenschaften widmete.

Bei Ausbruch des Krieges meldete ich mich sofort als Kriegsfreiwilliger zu den Waffen und kämpfte vom September 1914 bis Januar 1919 als Offizier an allen Fronten mit nur zweimaliger Unterbrechung durch Operationen in Berlin. Während meiner Wiederherstellungszeit hatte ich hier Gelegenheit, an der Universität Vorlesungen zu hören. Nach der Entlassung vom Militär nahm ich mein Studium an den Universitäten zu Berlin und Greifswald wieder auf. Am 23. Februar 1920 bestand ich das Rigorosum vor der dortigen Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät.

An dieser Stelle nehme ich Gelegenheit, vor allen Dingen Herrn Prof. Dr. Kähler für die Ratschläge und Unterstützungen, die er mir bei meinen Arbeiten hat zuteil werden lassen, meinen verbindlichsten Dank auszusprechen. Desgleichen sage ich Herrn Prof. Dr. Spiethoff, dem Leiter der Wissenschaftlichen Gruppe des Reichsministeriums des Innern in Berlin, bei der ich die Arbeit verfaßt habe, meinen besten Dank für das so wohlwollende Entgegenkommen.